

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/2231/>

CAPÍTULO 3 RACIONALIDAD. CONFLICTOS PESQUEROS

ELIZABETH ERRAZTI

PATRICIA GUALDONI

Racionalidad y toma de decisiones

La racionalidad económica

Se puede definir la economía como la ciencia de la elección, en la que las decisiones se enfrentan con un problema de escasez relativa en relación con las necesidades o deseos, por lo que es necesario elegir; para llevar a cabo las distintas elecciones, se parte de un supuesto: la toma de decisiones por parte de los distintos agentes económicos debe ser efectuada en forma racional.

La racionalidad es la capacidad que tiene el hombre de establecer una visión amplia de las relaciones que existen entre los hechos de una situación dada, mediante vinculaciones de causa y efecto. El concepto de racionalidad indica cómo debería tomarse una decisión, lo que deriva en un modelo normativo o modelo prescriptivo, que sirve como una guía objetiva para resolver un problema de forma óptima. La racionalidad económica supone que los hombres atienden sus intereses aplicando la razón a sus circunstancias y es un método de elección entre alternativas.

La racionalidad económica, expresada como la maximización de objetivos, pertenece al género de la racionalidad instrumental y constituye una de las fuerzas que mueve la conducta y las decisiones; pero no la única, y es puesta en discusión.

Se presentan dos definiciones importantes del concepto de racionalidad, que corresponden con la de los objetivos inmediatos y la del egoísmo.

Objetivos inmediatos: las personas actúan en pro de las aspiraciones u objetivos que tengan en cada momento, es decir, se comportan racionalmente cuando son eficientes en la realización de los objetivos dados. El atractivo de esta definición es que abarca motivos como la caridad, el deber, etc. La dificultad de este criterio es que permite explicar demasiado, ya que es posible justificar incluso los tipos de conducta más excéntricos

suponiendo simplemente que a la gente le gusta. El principal atractivo de este modelo resulta ser también su principal inconveniente: como se permite explicar todo, se termina por no explicar nada, (Frank, 1992).

Egoísmo: el individuo es racional cuando obtiene mayores beneficios directos según sus preferencias y gustos. Las personas racionales conceden un gran peso a los costos y a los beneficios que le afectan directamente, pero se deja de lado otros motivos como el altruismo, el deseo de justicia, la lealtad, entre otros. No tienen en cuenta que los humanos, no sólo están hechos de razón, sino también de hábitos, pasiones y apetitos. Nuestras reflexiones racionales ejercen una gran influencia en nuestra conducta, pero son tan solo una de las fuerzas que nos mueven para actuar. En este modelo, se suele denominar *homo economicus* al individuo que toma decisiones. Este hombre no experimenta sentimientos que impulsan a los individuos a votar o a devolver un monedero, sólo le preocupa los beneficios y costos personales. Evidentemente, muchas personas no se ajustan a esta descripción pero esto no significa que los motivos egoístas no sean importantes. Este modelo sólo pretende recoger una parte del comportamiento humano, (Frank, 1992).

En el campo de las ciencias económicas, se busca identificar las leyes que gobiernan el comportamiento económico de los individuos y de la sociedad; durante 200 años, los grandes pensadores construyeron el cuerpo teórico basados en la utilización de la mecánica newtoniana, para solucionar los fenómenos económicos. De esta manera, la teoría económica adoptó los aspectos reguladores que gobernaban el comportamiento del universo físico, para dar expresión a un sistema de leyes naturales que gobernarían el comportamiento de los individuos, de un carácter manipulable y calculable ajeno a las interrelaciones entre agentes y en el que el todo es explicado por la suma de las partes. Se apoyó en el método de las ciencias exactas para explicar las conductas de los individuos, bajo la convicción de que existía un principio de determinación en los asuntos humanos. Ese principio se encontró en el supuesto de que los hombres persiguen sus fines, mediante la aplicación de la razón y el conocimiento a sus circunstancias, y considerando, asimismo, que tanto la razón como el conocimiento gobiernan directa y perfectamente las acciones de los hombres. Así, la masa de teoría económica que nos legó el siglo XIX ignoró las cuestiones de qué es lo que sabe la gente a la hora de elegir entre cursos de acción rivales y cómo llega a saber lo que sabe, y se concentró en la lógica de la comparación entre cursos de acción que tenían resultados supuestamente conocidos. Al supo-

ner la racionalidad y el pleno conocimiento necesario, los teóricos pueden predecir lo que harán los hombres, (González Gómez, 2000).

Las escuelas económicas tradicionales que adoptan al *homo economicus* como modelo de referencia parten de definir *a priori* como racionales, un conjunto de comportamientos que se resumen como la maximización de fines (objetivos) dados los recursos (costos) o la minimización de los costos dados los objetivos, en la búsqueda del óptimo económico. La maximización de objetivos se conoce como el principio del mayor efecto o como el principio de máximo rendimiento; la minimización de costos se conoce como el principio de mínimo gasto en recursos y ambas como principio de la racionalidad económica. Por otra parte, el concepto de *homo economicus* supone que el individuo tiene un conocimiento pleno de su sistema de preferencias, alternativas, resultados, eventos incontrolables, el comportamiento de los elementos, una forma de medir esos elementos y, además maneja una cantidad adicional de variables, funciones y métodos; de esta forma, se excluye la incertidumbre, la falta de conocimiento, la insuficiencia de la información, el error, la desigualdad, la presión de grupos, etc.

La racionalidad económica pertenece al género de lo que se denomina racionalidad instrumental. Es la acción arreglada respecto de los fines o racionalidad formal en cuanto a su fin práctico (Polo, 1993).

La toma de decisiones de los agentes económicos del Subsistema Productivo (Sector Pesquero) debe afrontarse con supuestos, valores, enfoques y objetivos más amplios que los que asume el concepto de racionalidad económica tradicional, especialmente cuando deben incluirse otros parámetros e indicadores del resto de los componentes del Sistema Pesquero.

Una redefinición de la racionalidad

La racionalidad económica ejerce influencia en la conducta y las decisiones, pero es tan solo una de las fuerzas que inciden en el acto económico real, muchas decisiones se toman considerando otros aspectos como las costumbres, hábitos, fe, intuición, etc.; al incorporar estos factores no económicos para explicar el comportamiento de los agentes, se necesita repensar la noción de racionalidad y apartarse de la noción instrumental de racionalidad.

Coincidimos con Huici (2002) en que actúa racionalmente con arreglo a los valores, quien obra de acuerdo con el deber, la dignidad, la belleza, la fe, la piedad, u otros valores; sin considerar las consecuencias previsibles. Se actúa en mérito de ese valor. En cambio, actúa racionalmente con arreglo a fines, quien orienta su acción por el fin, medios y consecuencias, para lo cual sopesa los medios con los fines y los fines con las consecuencias.

Las distintas propuestas teóricas y empíricas fundamentales en torno a la toma de decisiones (modelo racional; modelo organizacional; modelo político; modelo de la no-decisión racional; caos en la toma de decisiones) fueron resumidas y explicadas por Medina Salgado y Espinosa Espindola (1995); sin detallar con profundidad cada una, son observables en la administración pesquera algunos comportamientos que fueron explicados por el modelo organizacional y que de acuerdo con Passet (1996) son los análisis más finos del comportamiento humano en el ámbito de la gestión:

Racionalidad limitada, satisfactoria, desarrollada en 1958 por March y Simon, (1993, 161-162) quienes afirman que la mayoría de la toma de decisiones humanas, ya sean individuales o de organizaciones, están relacionadas con el descubrimiento y selección de alternativas satisfactorias y sólo en casos excepcionales se trata del descubrimiento y la selección de alternativas óptimas. Encontrar la alternativa óptima es diferente del problema de encontrar alternativas satisfactorias. Los decisores no tratan de elegir la mejor de las alternativas, como se asume en la microeconomía tradicional, sino que buscan desenlaces satisfactorios; no persiguen la maximización de los objetivos (un óptimo), sino que exploran de manera secuencial un conjunto de soluciones hasta que encuentran una que resulte satisfactoria, dado que se ajusta a su nivel de aspiración. Los individuos y las organizaciones son racionales en la intención y en la forma en la que justifican sus decisiones: es lo que se denomina racionalidad procesal. Por otra parte, existen varios límites al comportamiento racional, por falta o errónea información y por la imposibilidad de anticipar las consecuencias de los cursos de acción deseados (March y Simon 1993, 8).

Las decisiones se toman en un contexto de situaciones problemáticas, complejas, con información limitada, bajo incertidumbre y con recursos escasos. Además, cada decisor tiene visiones diferentes del mundo, en razón de la heterogeneidad de los valores y preferencias. La cantidad y calidad

de la información y de las investigaciones determinan, en gran medida, esas decisiones.

Racionalidad procesal (proceso adaptativo), racionalidad contextualizada, de Cyert y March, (1992) es una ampliación de la anterior. Estos autores consideran las coaliciones (de decisores) y consideran que tal tipo de racionalidad “implica un aprendizaje progresivo de lo viable y un cuestionamiento por fases de las prácticas anteriores del responsable de la decisión” (Passet, 1996, 170).

Las instituciones son caracterizadas como adaptativas; aprenden de sus experiencias; si se ignora la adaptación respecto de las normas de decisión, simplemente se considera que están dadas. Un sistema adaptativo tiene las siguientes propiedades (Cyert y March, 1992, 117):

Existen una serie de estados del sistema. En cualquier momento, el sistema prefiere, en cierto modo, algunos de esos estados a otros.

Existe una fuente externa de perturbación o *shock* en el sistema, que no se puede controlar.

Existen una serie de variables de decisión interna en el sistema, las que se manipulan según algunas reglas de decisión.

Cada combinación de crisis externas y variables de decisión del sistema cambia su estado. Así, dado un estado, un choque externo y una decisión, el siguiente estado es determinado.

Cualquier norma de decisión, que conduzca a un estado preferido, es probable que se utilice más en el futuro de lo que lo fue en el pasado; cualquier norma de decisión que lleve a un estado no preferido, es poco probable que sea utilizada en el futuro, como lo fue en el pasado.

Por lo tanto, aplicar literalmente el principio de racionalidad restringida a todas las actividades productivas es inadecuado, pues hay casos en que las motivaciones en juego son más amplias que la motivación económica. Además, los agentes económicos al tomar decisiones enfrentan un mundo real complejo, en el que las restricciones de información, tiempo, riesgo, incertidumbre y ambigüedad limitan considerablemente la racionalidad.

Se propone la consideración de una racionalidad práctica, valorativa, o razonabilidad que permite el dinamismo fines-medios, no meramente formal, y que posibilita una mejor comprensión de las problemáticas, especialmente las pesqueras. Cuando la racionalidad convencional se amplía hacia una racionalidad hermenéutica que la incluye, el estudio de los fenó-

menos se torna más valioso, pues se incorporan otros factores además de los económicos y las limitaciones en las decisiones de los agentes. Aunque el concepto ampliado de racionalidad no está plenamente integrado en la teoría económica se está avanzando en esa dirección.

El concepto amplio de racionalidad puede explicar la aparición de conflictos entre agentes económicos privados, entre la sociedad y el gobierno y entre los intereses privados y los intereses sociales. Si cada agente económico tiene distintos móviles para actuar, se entiende por qué se pueden generar conflictos. Ante un conjunto de alternativas es posible que los agentes económicos propongan ordenaciones diferentes y surja el conflicto. No obstante, aun cuando los intereses no sean contrapuestos, la percepción subjetiva de tal incompatibilidad puede acarrear el desencadenamiento de los mismos.

Hardin (1968), en su artículo “La tragedia de los comunes”, describió la situación de conflictos de intereses entre los usuarios de campos de pastoreo de uso comunitario, que luego fuera extendido a otros recursos, entre ellos los pesqueros. La racionalidad de la conducta individual en su sentido restringido, conduce a cada agente económico a sacar el máximo provecho posible, en el corto plazo, anticipándose a los demás; y la lógica social lleva a una política conservacionista para no agotar el recurso y lograr el máximo beneficio social. Por ello, el equilibrio del mercado no necesariamente conduce al óptimo social. Las sociedades pueden hacer coincidir la lógica del interés individual con la del interés social a través de mecanismos institucionales. Pero, a menos que se logre diseñar y hacer funcionar correctamente las instituciones, no queda asegurado que se tomen las decisiones que mejor respondan al interés colectivo, (Streb, 1998).

Racionalidad y Sistema Pesquero

La generalización de la racionalidad económica para explicar todos los sistemas económicos, su relación con los sistemas naturales y otros campos del comportamiento humano fue ampliamente desestimada, (Passet, 1996; Godelier, 1975; y Simon, 1989).

El análisis económico, en última instancia, se limita a las conductas racionales y relega lo emocional y lo irracional. Según Passet (1996, 179): “Lo racional sólo constituye un subsistema del conjunto de las relaciones

que se establecen entre los hombres, tanto en la esfera económica como en cualquier otra. La exclusión de lo irracional del campo de lo económico traduce sin más ya nuestra incapacidad para explicar cierto comportamiento, ya nuestra voluntad de justificar el sistema económico mediante la supresión, a la hora de interpretar, de todo aquello que contraría los equilibrios sobre los cuales se asienta teóricamente el sistema”.

Se puede señalar como lo expresa Crespo (2004, 6): que “considerar sólo la instrumentalidad es ver sólo un aspecto de las mismas y sólo es posible cuando se piensa en acciones pasadas y aisladas, no en acciones reales en curso. En la acción real hay un dinamismo de adaptación de medios a fines que es el instrumental. Pero también hay otro de elección de fines y de adaptación de fines a medios. Es decir hay una relación dialéctica medios – fines que no es sólo unidireccional. El dinamismo instrumental puede ser unidimensional ya que en el mismo los fines están fijos y entonces se puede determinar los medios óptimos para alcanzarlos. En cambio en el dinamismo práctico la unidimensionalidad es imposible, ya que se inserta la libertad, la interpretación, la subjetividad, la incertidumbre de la apertura a diversas posibles elecciones de fines”.

Cada decisor pesquero, como todo agente económico, tiene visiones diferentes del mundo en razón de la heterogeneidad de los valores y preferencias. Esto no significa que los agentes económicos no busquen la maximización del propio interés, sino que no se puede argumentar que cualquier comportamiento que no tenga este objetivo sea irracional. Sin duda, el intento de hacer lo mejor para conseguir lo que se desea, forma parte del comportamiento racional; pero no hasta el punto de excluir la promoción de otros objetivos, distintos del propio interés. Los pescadores, los armadores, los industriales, las cámaras y otras instituciones no actúan desinteresadamente, aunque exista una pluralidad de motivaciones. Por otra parte, el principio de maximización del propio interés no garantiza que los resultados de este comportamiento sean siempre socialmente óptimos.

La actividad pesquera es una actividad institucionalizada, en el sentido de que está regulada o sometida a normas, leyes, reglas de juego; por lo tanto, no se debe limitar el estudio del comportamiento de los individuos “dado el contexto” sino que también hay que incluir su formación, y el modo cómo influye y condiciona el conjunto de las acciones en el sector.

La estrecha interdependencia, que se produce entre lo económico y los ecosistemas costeros y marinos, exige que la búsqueda de las combinaciones eficientes que caracterizan al primero se atenga a los límites de las regulaciones indispensables para la explotación sostenible. El concepto de racionalidad restringido no es compatible con el objetivo de pesca responsable, ya que el primero olvida la existencia de la interdependencia que exige una mutua adaptación. En la medida en que el Subsistema Productivo modifica el Subsistema Natural, debe adaptarse a los cambios introducidos de manera tal que sea capaz de comprender los efectos sobre el segundo, creando nuevas normas de comportamiento que se ajusten a los cambios producidos. Por lo tanto, la racionalidad está vinculada con el conocimiento y, de ellos, se desprende que es necesario contar con información.

Las limitaciones cognitivas humanas de los agentes económicos, con inclusión de los pesqueros, impiden que se consideren todas las alternativas posibles, mientras que la dinámica de los grupos que constituyen el sector, muestra en muchos casos, que no se elija la alternativa que optimiza un determinado criterio, sino aquella que es aceptable para algunos interesados. Las decisiones en el sector pesquero se toman en un contexto de situaciones problemáticas, complejas, con información limitada y en condiciones de riesgo e incertidumbre. Esto supone que para resolver situaciones conflictivas entre los distintos agentes (pescadores, armadores, industriales, trabajadores, cámaras, asociaciones, Estado), la racionalidad procesal es la relevante.

Para resolver las situaciones problemáticas, el agente pesquero debe obtener información de diferentes clases y procesarla de diversas formas para determinar un curso de acción razonable. El problema central de la racionalidad, en el sentido procesal, consiste en descubrir las eficiencias relativas de los diferentes procesos alternativos en busca de la solución satisfactoria. No se busca el beneficio máximo sino el beneficio aceptable, considerando los límites a que se enfrentan; se pasa de una óptica maximizadora a otra de niveles satisfactorios. El sector pesquero se comporta racionalmente cuando el proceso de toma de decisiones empleado refleja una pretensión de tomar la mejor decisión posible ante las circunstancias existentes.

En resumen, para comprender el sector pesquero y para la ejecución de la política pesquera es necesario que se consideren también aquellos factores diferentes de los económicos y, por lo tanto, es necesario adoptar una

noción de racionalidad diferente. La racionalidad económica restringida debe ampliarse a una racionalidad hermenéutica que incluya la anterior. Este cambio de enfoque supone una ruptura con la visión generalmente aceptada y un cambio de la preocupación por las soluciones óptimas hacia la preocupación por soluciones satisfactorias. Se es racional en la medida en que el proceso de toma de decisiones empleado refleje una intención de tomar la mejor decisión posible ante las circunstancias existentes.

Si el fin último del Estado es el máximo bienestar de la sociedad, su conducta debe ser racional con arreglo a valores y principios. Esto no significa no postular una acción con arreglo a los fines, ya que en un mundo de recursos escasos el despilfarro puede ser considerado inmoral. Si la maximización de la satisfacción o de los beneficios guía los deseos egoístas se debe hacer que éstos estén al servicio del interés general. La eficiencia lograda por ser racional económicamente debe reinterpretarse en función de los valores de la sociedad. La racionalidad de la conducta individual no implica necesariamente la racionalidad de las decisiones colectivas.

De acuerdo con Passet (1996), el problema reside en **definir la red de las interdependencias** que se crean a propósito de la actividad pesquera (identificar los problemas) y **detectar los efectos** de todos los comportamientos independientemente de su naturaleza (racional o irracional) para el conjunto de la **pesquería y para las actividades económicas que afecta o puede afectar**. Mediante un completo análisis, se podrá describir el funcionamiento de las pesquerías, los posibles efectos (impactos) y las consecuencias previsibles de las políticas pesqueras.

Al considerar que la ejecución de las políticas pesqueras es una actividad técnico política de aplicación del conocimiento para la acción que conduce a alcanzar los objetivos pesqueros, es necesario que el proceso se realice con una racionalidad ampliada; que tenga en cuenta que los agentes pesqueros son diferentes unos de otros, en los intereses, objetivos y valores. Tal heterogeneidad puede resultar en conflictos por las formas diferentes en que son construidas esas racionalidades: el político por los tiempos de gestión, el científico por el conocimiento (que siempre es inconcluso) y el pescador o industrial por las tradiciones y prácticas usuales.

Conflictos

Para analizar los conflictos pesqueros, partimos de la definición propuesta por Dougherty y Pfaltzgraff (1993, 198): “el término conflicto gene-

ralmente se refiere a una condición en la cual un grupo identificable de seres humanos (sea tribal, étnico, lingüístico, cultural, religioso, socioeconómico, político o de otro tipo) se comprometen en una oposición consciente frente a uno o más grupos humanos identificables porque estos grupos están buscando lo que parecen ser metas incompatibles”.

En la perspectiva de la Economía del Bienestar, el conflicto se origina por la restricción al acceso a determinados bienes o servicios que promueven el bienestar; en la medida en que los procesos de exclusión se hacen permanentes y extensivos, la sociedad se polariza mediante la formación de grupos antagónicos, favoreciendo la aparición del conflicto, (Carrasco y Yáñez Aguilar, 2006).

En la presentación del I Congreso Internacional: Conflictos, Conflictología y Paz, Iniciativas y proyectos para vivir en paz, se definió la conflictología como “la ciencia a-disciplinaria y transversal del Conflicto. Comprende aquellos conocimientos científicos, técnicas y habilidades orientadas al estudio de los conflictos, sus posibles causas y maneras de facilitar su solución pacífica. La conflictología incluye sistemas y denominaciones como Resolución de Conflictos, Resolución Alternativa de Disputas, Gestión y Gestión Alternativa de Conflictos, Arbitraje, Mediación, Negociación, Conciliación, Estudios de Paz, Cultura de Paz, Transformación de Conflictos e Irenología, entre otras maneras de analizar y solventar conflictos”, (UOC, 2007).

En esos términos la Conflictología requerirá de esfuerzos específicos de las ciencias; así fue expresado en la Declaración sobre la Ciencia y el Uso del Saber Científico, adoptada por la Conferencia Mundial sobre la Ciencia (UNESCO, 1999): “Los gobiernos y la sociedad en general deben tener conciencia de la necesidad de usar las ciencias naturales y sociales y la tecnología como herramientas para atacar las causas profundas y los efectos de los conflictos”; además, se concluyó que: “Para hacer frente a los problemas éticos, sociales, culturales, ambientales, de equilibrio entre ambos sexos, económicos y sanitarios, es indispensable intensificar los esfuerzos interdisciplinarios recurriendo a las ciencias naturales y sociales. El fortalecimiento del papel de la ciencia en pro de un mundo más equitativo, próspero y sostenible requiere un compromiso a largo plazo de todas las partes interesadas, sean del sector público o privado, que incluya un aumento de las inversiones y el análisis correspondiente de las prioridades en materia de inversión, y el aprovechamiento compartido del saber científico”.

La mayoría de los conflictos que se generan por la explotación de recursos naturales se originan en el desarrollo histórico de iniquidades en el acceso y distribución de los recursos (que provoca una distribución despareja de los beneficios económicos) y/o ambigüedad en la definición de derechos sobre los recursos comunes, la escasez de los recursos naturales (por degradación ambiental, presión de demanda, entre otros) y la interrelación que existe entre el ecosistema que sustenta a los recursos y las acciones de los individuos; por lo tanto, es trascendental identificar las causas que los originan, para la formulación adecuada de políticas. La interpretación errónea o la confusión en cuanto a los derechos sobre los recursos y las responsabilidades de su manejo pueden intensificar los conflictos, (Bukles y Rusnak, 2000).

Coincidimos con Vinyamata (2003, 318) en que de por sí, el conflicto no es bueno ni malo, simplemente existe, y puede ser un factor positivo, dado su potencial transformador (puede convertirse en un motivador de la estrategia), o un factor negativo si se lo ignora, porque puede convertir al conflicto en más intenso o agravarlo y ello dependerá de la forma en que se lo regule; “esta visión alternativa de los conflictos requiere de un cambio en la concepción de los usos del poder, en las percepciones de las otras partes afectadas y un cambio desde la respuesta competitiva a la cooperativa”. Por otra parte, la “eliminación total del conflicto de la situación humana no sólo es imposible sino indeseable, porque el conflicto en cierta forma es una condición del cambio social y del progreso” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, 199).

La pesca genera beneficios diversos para actores que operan en distintas escalas, entre los que se presentan fuertes iniquidades de acceso al poder y a distintos recursos, cuyos intereses tienden a resultar conflictivos. Surgen, así, los conflictos por el enfrentamiento de intereses y necesidades sobre el uso y manejo de los recursos pesqueros. La forma en que se comprenda y acepte la existencia de un conflicto incidirá en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas pesqueras sostenibles.

Los problemas de interacción entre el Subsistema Natural y la Organización Social

Los problemas de interacción entre el Subsistema Natural y la Organización Social, provienen de la acción antrópica que se ejerce sobre los recursos pesqueros, que involucra procesos socio – productivos incompa-

tibles con la capacidad de renovación de los recursos. En general, la mayoría de las perturbaciones de los ecosistemas provienen del crecimiento demográfico y del aumento del consumo, aunque existen otros elementos estrechamente vinculados como los económicos y políticos, entre los que figuran las fuerzas del mercado, los subsidios gubernamentales, la globalización de la producción y el comercio.

En resumen, las raíces del problema ambiental tienen su origen en la interacción entre la cantidad de recursos disponibles y las leyes de la naturaleza que gobiernan su preservación y crecimiento, y en la forma e intensidad con que la sociedad usa esos recursos. Por lo tanto, deben conocerse las restricciones del medio biofísico que sustentan las pesquerías (para determinar la escala de producción sostenible), así como los valores, prioridades y formas en que la sociedad decide y desarrolla los principios y objetivos pesqueros frente a esas restricciones (escala) y que se manifiestan en tres elementos: el sistema socioeconómico (características), el estilo (cómo se realiza la explotación) y el nivel del desarrollo.

En el discurso ambiental, se suelen tratar los problemas ambientales como conflictos. Entendemos como Dougherty y Pfaltzgraff (1993, 198) que “el conflicto es una interacción que involucra a seres humanos no incluye la lucha de los individuos con su entorno físico”. Cuando se trata de administrar los impactos pesqueros sobre la diversidad marina y costera, que tienen efectos sobre otros usuarios, sí estamos en presencia de conflictos de usos, entre distintos agentes de la economía. En el primer capítulo, hemos propuesto considerar, en la formulación de principios, objetivos y en la selección de instrumentos de Política Pesquera, los contextos en los cuales se desenvuelve el Sistema Pesquero para el cual se formulan e integrar la administración pesquera en el manejo integrado de áreas costeras –MIAC–, que utiliza la participación como instrumento de manejo.

De acuerdo con Downes y de Fontaubert (1996), existen cinco categorías de amenazas a la biodiversidad costera y marina, que a su vez están relacionadas entre sí: la contaminación proveniente principalmente de las fuentes terrestres; la sobreexplotación de los recursos marinos; la introducción de especies exóticas; el desarrollo y sus efectos secundarios; y el cambio global, en particular en lo referente al clima y el agotamiento de la capa de ozono. En cuanto al impacto directo de la actividad pesquera en el ecosistema marino, se destaca entre los mencionados en el primer capítulo: la sobrepesca que modifica la diversidad genética y la composición de las

comunidades de especies, la pesca de especies acompañantes (*bycatch*) e incidental y la utilización de artes de pesca ilegales o destructivas que repercuten directamente sobre el fondo marino.

Las principales manifestaciones de la problemática ambiental pesquera son: el agotamiento de los caladeros, la amenaza de extinción de algunas especies, la degradación de los ecosistemas y del hábitat marino y costero, la contaminación costera marina, la degradación física de costas, playas y fondos, la débil capacidad de respuesta institucional a una gestión integrada, el desplazamiento de las pesquerías artesanales por la flota industrial y el deterioro social. Los recursos pesqueros sólo pueden renovarse en la medida en que su explotación se haga en forma sostenible, lo cual equivale a utilizar los intereses (flujo), en tanto se conserva intacto el capital natural (*stock*). Si la tasa de transformación es mayor que la tasa de renovación de los recursos, la economía pesquera no es sostenible.

En este contexto, la relación naturaleza/sociedad asumiría la característica de una racionalidad atinente a procurar la pesca responsable, considerando los aspectos ecológicos, económicos, sociales y políticos de tal relación; lo que equivale a incorporar el enfoque ecosistémico en la administración pesquera tradicional que, como se mencionó en el primer capítulo, no es más que adoptar el análisis sistémico propuesto para formular Políticas Pesqueras (principios, objetivos, estrategias e instrumentos) en relación con cada Subsistema (componentes críticos) y teniendo en cuenta todas las interrelaciones.

La mayoría de los cambios que se producen en los ecosistemas son graduales y, por lo tanto, son detectables y predecibles; sin embargo, existen cambios bruscos y repentinos que determinan que el ecosistema alcance un umbral a partir del cual su recuperación, para alcanzar su estado original, es lenta, costosa y en ocasiones imposible. Estos cambios suelen tener un alto impacto en el bienestar humano y, si bien el mayor conocimiento permite predecirlos, la ciencia aún no ha podido determinar los umbrales exactos. Cuando los cambios en los ecosistemas son negativos y causados por las actividades humanas se transforman en pérdidas del capital natural, que no se reflejan en el cálculo de la Contabilidad Nacional y, por ende, del Producto Bruto Interno –PBI– de los países. Para analizar la tasa de crecimiento del PBI en el contexto del tipo de utilización de los recursos que dan origen a la producción de bienes y servicios de un país, es necesario elaborar los sistemas de contabilidad integrada del medio ambiente y la

economía, recomendados en el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (UN, 1992). Por lo tanto, es fundamental evaluar económicamente los efectos de las actividades económicas (pesca) sobre el medio ambiente (marino), los efectos de los cambios en los ecosistemas sobre las actividades económicas, y los efectos de las interrelaciones entre actividades y agentes económicos.

Es incuestionable que cuanto mayor sea el conocimiento de los elementos componentes de la problemática que se analiza y más completa y oportuna la información que se pueda disponer sobre la misma, mayor será también la capacidad para tomar las decisiones y para observar con más claridad y precisión las múltiples y complejas relaciones de causa-efecto que puedan existir entre los hechos de una situación dada. De no contar con información ambiental, biológica, tecnológica, económica y social, la incertidumbre aumentará, al igual que los conflictos de intereses. Para la adopción de políticas pesqueras, se debe reconocer la interdependencia que existe entre todos los componentes del ecosistema; si bien esto constituye un avance desde lo conceptual, aún se plantean importantes problemas prácticos a resolver, (Sommer, 2002)

Conflictos entre agentes económicos (públicos y privados, internos y externos) que intervienen en las pesquerías

El conflicto implica más que una mera competencia. La gente puede competir entre sí por algo que es escaso sin ser plenamente consciente de la existencia de sus competidores o sin buscar impedir que los competidores logren sus objetivos. La competencia se convierte en conflicto cuando las partes intentan reforzar su propia posición reduciendo la de los demás, intentan coartar a los demás, para que no logren sus propios fines e intentan poner a sus adversarios fuera de combate o inclusive destruirlos, (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, 198).

En situación de conflicto, las decisiones son influidas por varios decisores que compiten por prevalecer y cada decisor es considerado como un oponente. En general, los agentes económicos poseen diferentes intereses y limitaciones que devienen en conflictos. La mayoría de los conflictos pesqueros ocurren por la existencia de externalidades, aunque no todos los conflictos son externalidades.

Los conflictos en el Sector Pesquero se encuentran interrelacionados y se retroalimentan porque tienen un trasfondo común, la escasez del recurso. En el ámbito mundial, la producción pesquera registró un crecimiento sostenido en la última década de la cual los países de América Latina y el Caribe no quedaron ausentes, junto con el aumento de la producción se produjo un significativo incremento en el comercio internacional, se intensificó la explotación de los recursos pesqueros y se produjeron cerca de 30 conflictos internacionales sólo en 1994. Roberto de Andrade (1998), después de analizar la situación pesquera en América Latina, concluye que existen dos factores principales que contribuyen a la aparición de los **conflictos (litigios) pesqueros**:

La disputa por el recurso mismo, especialmente debido a la explotación plena y sobreexplotación de los recursos en el Atlántico Sudoccidental, a la que se suma “la sobreexplotación en el hemisferio norte, por lo cual, los países que operan en mares distantes estarán al acecho de los recursos en las aguas adyacentes a las zonas económicas exclusivas –ZEE– de los países ribereños o presionando para suscribir acuerdos de pesca bilaterales” (de Andrade, 1998, 7). Este tipo de conflictos puede presentarse entre agentes de distintos países, regiones, provincias y localidades dentro de un mismo país. Los recursos transzonales y altamente migratorios son focos de disputas entre los países de América Latina y las naciones desarrolladas.

La disputa por los mercados, debido a que “con la globalización actual la tendencia es que nuestros países abran sus economías y busquen ser más competitivos para lograr el desarrollo económico” (de Andrade, 1998, 7). Al mismo tiempo, operan barreras arancelarias y pararancelarias aduciendo motivos de protección o de manejo inadecuado de los recursos y del medio ambiente.

Por otra parte, la sociedad manifiesta un interés creciente en conocer las consecuencias de las intervenciones públicas; de ello, se deriva otro tipo de conflictos que adicionamos a los citados anteriormente, que tienen relación con la gobernabilidad.

La gobernabilidad: adoptamos la definición sugerida por la OEA (2003): “se concibe la gobernabilidad como la dinámica existente entre los actores políticos y el conjunto de instituciones y procedimientos que rigen una sociedad”. Para la administración pesquera, definimos la gobernabilidad como la capacidad de ejercer la autoridad pesquera

(económica, política y administrativa), tomar decisiones (coherentes, oportunas, eficaces, eficientes y aceptables socialmente) y administrar los conflictos de intereses.

En el marco de la gobernabilidad, un lugar destacado lo ocupan los conflictos jurisdiccionales no resueltos entre las provincias/ regiones con litoral marítimo y el Estado Nacional (central) y entre Estados que comparten zonas de pesca, por el manejo de la explotación de los recursos pesqueros. La debilidad técnica de las administraciones pesqueras y la falta de un marco legal, acorde con la importancia de las pesquerías, son fuentes importantes que agravan los conflictos y que impiden una regulación eficaz del esfuerzo y la estructuración de una estrategia a largo plazo que permita la pesca responsable. La situación empeora si no existe un marco político imparcial: se percibe al gobierno como carente de legitimidad o no existe información suficiente; en este tipo de escenario, los instrumentos de la política pesquera pueden ser ignorados por los usuarios del recurso.

Respecto de la gobernabilidad y en términos de pesca responsable, debe considerarse además el concepto de sustentabilidad política, desarrollado por Fernández (1999), que definimos para la administración pesquera como:

Gobernabilidad capaz de regular los impactos negativos derivados de la explotación pesquera.

Gobernabilidad apta para gestionar una racional distribución de los recursos mediados por tecnologías apropiadas.

Gobernabilidad que incorpore la legitimidad tradicional, las estrategias participativas conducentes a la pesca responsable y al co-manejo.

Cuando se utilizan los instrumentos de la administración biológica y económicos directos para regular la pesca, a menudo es inevitable el conflicto, especialmente cuando las pesquerías están en condiciones de explotación plena o en sobreexplotación o interactúan en un mismo ambiente marino y deber ser fuertemente intervenidas con instrumentos directos. Así como la política pesquera puede ser fuente de conflicto, coincidimos con Dougherty y Pfaltzgraff (1993, 199) en que “la política en sí misma es un proceso para resolver conflictos”.

En el contexto de las políticas pesqueras, se definen a los interesados como los usuarios y administradores de los recursos naturales, el uso de este término no se refiere únicamente a personas o individuos sino también a grupos y organizaciones que tienen interés o participan activamente en

un sistema, (Ramírez, 2000). El análisis de los interesados debe abordar tres dimensiones relacionadas entre sí: la naturaleza del problema, sus límites y quiénes tienen el problema, teniendo en cuenta que entre ellos, los que tienen acceso a los conocimientos y capacidad son quienes participan como actores sociales. En la evaluación de conflictos, se espera encontrar al menos cuatro tipos de interesados (Ramírez, 2000):

Los que tienen derecho a la protección legal, (agentes con derechos de pesca, licencias, permisos de pesca, cuotas, existencia de acuerdos –nacionales, internacionales– etc.).

Los que tienen influencia política.

Los que tienen poder para negociar acuerdos en bloque (asociaciones, cámaras empresarias, cooperativas).

Los que cuentan con la simpatía del público, (ONG's, pescadores artesanales, etc.).

Es cada vez más importante escoger mecanismos e instituciones nuevas para manejar esos conflictos y resolverlos de manera productiva en interés de la sustentabilidad a largo plazo y la viabilidad económica a corto plazo (Tyler, 2000).

Resolución de Conflictos

La resolución de los conflictos se torna fundamental para reducir la incertidumbre que provocan y, por lo tanto, los riesgos económicos y sociales que pueden impulsar. El manejo eficiente de los conflictos contribuye, entre otros mecanismos, a una estrategia de desarrollo sostenible.

Para transformar los conflictos en oportunidades de cambio y elaborar estrategias de intervención o de gestión, no basta con describirlos o mejorar la comunicación; se deben comprender sus mecanismos de funcionamiento, para lo cual, la investigación, los estudios técnicos, y la difusión de la información se vuelven imprescindibles al momento de conciliar intereses contrapuestos, generar consenso y elaborar opciones de intervención. De acuerdo con Buckles y Rusnak (2000), las respuestas a los conflictos son de tres tipos:

La revisión de políticas y normas que regulan el uso de los recursos naturales (incluyendo políticas que agravan conflictos, como por ejemplo acceso libre a las pesquerías, derechos de uso débiles).

Negociaciones basadas en intereses (cuando existen las condiciones para la negociación); “La ordenación de la pesca responsable supone intentar conciliar los intereses de muchas partes, que a menudo son competidores o incluso contradictorios. Supone también reconocer que la eficiencia y la aplicabilidad de las medidas de ordenación dependen en gran medida del apoyo conseguido entre las partes interesadas”, (FAO, 1999, 57).

Procesos de planificación colaborativos, que buscan compartir, apreciar y tener en cuenta diversas experiencias y perspectivas, en la definición de problemas e identificación de soluciones; “es una tarea compleja, el establecimiento y aplicación de arreglos de colaboración debe realizarse, como otros procesos de ordenación, con arreglo a un enfoque estructurado que comporte una labor de investigación, consulta, adopción de decisiones y reforma institucional. Los enfoques deben ser flexibles, para adaptarse a situaciones, países, pesquerías y comunidades de pesca específicos y permitir una aplicación gradual, impulsada tal vez por la acumulación, entre los grupos de interés responsables, de conocimientos formales sobre los aspectos sociales, económicos y ambientales pertinentes”, (FAO, 1999, 59).

Los instrumentos de políticas pesqueras, a fin de resolver los conflictos pesqueros, son los basados en la cesión de derechos de uso, en la planificación participativa y en la cesión parcial de derechos de manejo, que la FAO (1999) denomina ordenación compartida y co-manejo.

Planificación participativa y Co-manejo

La planificación participativa (gestión participativa) es un instrumento complejo que comprende mecanismos, procedimientos y acciones articuladas para promover la corresponsabilidad de las instituciones públicas y privadas (interesados) en la formulación y ejecución de las políticas pesqueras y en la consecución de la pesca responsable.

El concepto de ordenación compartida es el resultado de la planificación participativa y abarca los diversos arreglos que reconocen formalmente la responsabilidad compartida de la política pesquera (ordenación pesquera) entre el organismo de ordenación y otras instituciones; se identifican al menos tres tipos posibles de arreglos:

Entre el organismo de ordenación (autoridad de aplicación) y otras instituciones públicas locales, provinciales y regionales (internas).

Entre el organismo de ordenación (autoridad de aplicación) y otras instituciones privadas, en sus dos vertientes: Manejo participativo y Co-manejo, (en este caso los derechos de manejo son transferidos a los interesados).

Entre Estados (y partes interesadas) para recursos compartidos o pesquerías internacionales.

Los Estados ejercen el derecho de uso, de exclusión y de manejo, en sus ZEE. En el manejo participativo y en el co-manejo, el Estado no entrega la propiedad de los recursos pesqueros; en el primer caso, resigna y en el otro, transfiere a la comunidad el derecho de manejo. En los últimos años, los gobiernos han transferido derechos a las comunidades locales de usuarios, confiriéndoles los derechos de uso y de manejo, para lo cual se deben fortalecer las capacidades de gestión de las comunidades, y los funcionarios gubernamentales deberán respetar y ejecutar las decisiones tomadas desde los sistemas de manejo locales.

En la planificación participativa, los interesados tienen el derecho de decidir cómo se deben manejar y conservar los recursos locales, así como protegerlos de reclamos de terceros. En general, los interesados participan de todo el proceso de planificación para formular políticas pesqueras, desde identificar y debatir los problemas, hasta la formulación y priorización de los objetivos e instrumentos, incluidas la investigación de los recursos y el medio ambiente y la realización del diagnóstico y de los pronósticos. Además, se debe establecer un conjunto de indicadores para la vigilancia, control y seguimiento de las distintas pesquerías. Es función del Estado en este proceso: mejorar la participación, estimular la coordinación entre las ONG's (con mucha ingerencia en pesca en países de América Latina y el Caribe) y gobiernos (provinciales, locales, etc.), facilitar la concertación enfocándola en la solución de conflictos y, cuando sea necesario, aumentar la capacidad local de organización.

En las distintas estrategias de participación, el primer problema es la identificación de los actores, su legitimidad y representatividad. Un caso de conflicto entre grupos puede requerir la negociación entre ellos, con o sin la mediación por la agencia gubernamental o agencia independiente (privada); tales mecanismos de resolución de conflictos requieren de organizaciones representativas. Para ser eficaz, la participación de los actores

debe aumentar y pasar de las formas actuales de la consulta y traspaso vertical de información, por parte de la administración, a procesos de toma de decisiones participativos y a una administración interactiva. Ese cambio, requiere de estructuras institucionales adecuadas y de programas que construyan capacidad; en general, se propone reemplazar o complementar la secuencia “de arriba hacia abajo” por una secuencia inversa “de abajo hacia arriba”, entre los actores involucrados (la investigación y la administración, los pescadores y los comerciantes), en especial entre aquellos que tienen requerimientos conflictivos.

Es preciso que exista un marco jurídico y mecanismos gubernamentales de aplicación para apoyar los derechos de los usuarios locales, respetar sus instituciones de manejo y proporcionar un respaldo oportuno. La naturaleza y alcance reales de los acuerdos de co-manejo suelen depender de la capacidad local de asumir ciertas funciones. La delegación puede ser un proceso evolutivo de mayor control local a medida que se hacen inversiones para crear la capacidad administrativa, técnica y de organización de las comunidades, las organizaciones locales y regionales y los gobiernos locales y regionales. A pesar de su potencial, la delegación no resolverá totalmente el problema de sobreexplotación de los recursos.

Para que la gestión participativa sea exitosa, se requiere que: esté centrada en las personas como agentes de cambio; no existan asimetrías en la distribución del poder de decisión; se consideren los costos y los beneficios; se reconozcan los derechos tradicionales de uso; se identifiquen correctamente a todos los interesados y cómo se tomarán las decisiones; se fortalezca la capacidad institucional de las organizaciones de los pescadores; se consideren compensaciones para aquellos que resultan afectados por los cambios; se realicen estudios técnicos que sean apreciados como fuente de información fidedigna; se realice la difusión de la información en forma transparente; se establezcan marcos normativos y jurídicos apropiados y que los funcionarios del gobierno acepten, respeten y apoyen la gestión local, adoptando una función facilitadora. Un enfoque multidisciplinario, basado en conceptos de las ciencias biológicas y sociales, que valide conocimientos e información local, es primordial para el establecimiento de políticas pesqueras participativas.

Las instituciones, creadas para hacer cumplir reglas y contener organizaciones, que se establezcan para satisfacer intereses comunes, tienen un rol esencial cuando se deben modificar patrones ya establecidos sobre distri-

bución de recursos, evaluación, uso y consumo; modificación que alcanza a los instrumentos legales creados para determinar objetivos de conservación, establecer normas de acceso, derechos de uso, proceder al seguimiento y la aplicación, debatir resoluciones, etc. Los organismos gubernamentales también logran beneficiarse de la gestión participativa, mediante: el mejoramiento del estado de los ecosistemas y de la sostenibilidad social; la reducción de los costos de administración; y la colaboración en materia de seguimiento, control y vigilancia; entre otros. En este contexto, juega un papel preponderante la participación, dado que puede contribuir a la equidad y sostenibilidad de los recursos pesqueros, a una distribución más justa de los beneficios entre los interesados directos y a disminuir los conflictos.

La gestión participativa no es un proceso fácil ni ágil, requiere tiempo para generar confianza y de procedimientos sistemáticos en el cual los grupos “con distintos intereses deben estar dispuestos a hacer concesiones, pero también pueden esperar obtener beneficios concretos o ser compensados por sus pérdidas” (Oviedo, 2000, 192).

El Co-manejo es una estrategia de manejo participativo en la que los pescadores (empresas) y las agencias de gobierno comparten responsabilidades en las funciones de manejo y en la cual hay una transferencia de derechos de manejo y responsabilidades a los usuarios. Según Tyler (2006), existen dos enfoques conceptuales sobre co-manejo:

El enfoque centrado en la repartición de poder y la gobernabilidad; los asuntos de jurisdicción y autoridad legal son más urgentes que los relativos a la degradación ambiental.

El enfoque que dirige los arreglos a la solución de las necesidades funcionales del ecosistema y a los usuarios de los recursos; considera los problemas específicos del medio ambiente, de los medios de subsistencia y de los intereses de las diferentes partes involucradas. Este enfoque se denomina a veces “Co-manejo adaptable”.

Charles, (2001), Wiber *et al.* (2004), distinguen dos estrategias de co-manejo:

Co-manejo basado en el sector pesquero en que la responsabilidad se distribuye entre el gobierno y un sector particular de la pesquería, por ejemplo, una especie objetivo, un tipo específico de flota, un tipo de arte de pesca, etc.

Co-manejo basado en la comunidad, en que una comunidad toma la responsabilidad por el manejo y el enfoque está puesto en una determinada

unidad geográfica, en una comunidad específica, en un ecosistema definido o en una jurisdicción política (como un municipio, una caleta, etc.).

En algunas situaciones, el co-manejo puede derivar en una definición de zonificación, como un medio de control de acceso a los recursos disponibles o para el establecimiento de zonas de “no explotación”.

Según Chambers (2006, vii), “el co-manejo combina reformas de políticas, nuevas instituciones para la tenencia y el manejo de los recursos locales, acceso seguro y equitativo a los recursos e innovación tecnológica para aumentar la productividad. Funciona porque coloca a las personas como punto central. Es emergente, de propiedad y adaptación local”. Es decir, que la opción de co-manejo a elegir dependerá de la característica del recurso a explotar, de los derechos, costumbres o tradiciones locales, del tipo de instituciones existentes y de los modos de producción (pesca artesanal, pesca industrial). En el proceso de regulación de las explotaciones pesqueras, no es aceptable una discusión sobre jerarquías universales de sistemas de gestión, desligada del análisis concreto del contexto en que se aplican. Dado este análisis, muchos expertos coinciden en que el manejo participativo es más adecuado para las pesquerías industriales y el co-manejo lo es para las pesquerías de pequeña escala.

Algunos países de América Latina comenzaron a tomar medidas para detener la entrada de nuevos usuarios a las pesquerías artesanales y para evitar conflictos por el uso de los recursos pesqueros, asignándoles a los pescadores responsabilidad en el manejo y cuidado de los recursos, a través de concesiones a pescadores organizados o asignación de áreas de pesca. Aunque esas experiencias son recientes, y por ello sus efectos económicos y sociales son poco conocidos, se considera que podrán ayudar en la búsqueda de soluciones para mejorar las condiciones de vida de las comunidades de pescadores y alcanzar la sostenibilidad de las pesquerías artesanales, (de Andrade, 2000). Los países en los que la distribución de recursos a los pescadores artesanales alcanzó mayor solidez son: Chile, Cuba y México. En todos los casos, se tomaron en consideración los derechos tradicionales, los conocimientos empíricos y las costumbres de los pescadores.

Los expertos reunidos en el Taller sobre Manejo y Asignación de Recursos Pesqueros a Pescadores Artesanales de América Latina (Chile, 2000) recomiendan, para los países interesados en iniciar el proceso de asignación de recursos pesqueros, considerar en primer lugar las especies de fondo (bénticas

y demersales) que realizan movimientos restringidos y, según resulte apropiado, delimitar con precisión el área de la asignación.

En la medida en que aumenta la presión sobre los recursos pesqueros, aumenta la necesidad de formular reglas claras y precisas (tanto a los aspectos técnicos como a la relación con grupos sociales) para el manejo de los recursos, para lo cual se requiere conocer y comprender el comportamiento de los recursos como así también de las comunidades y los grupos de usuarios, lo que implica la necesidad del acceso a la información y la creación de instancias de negociación y el acuerdo de los usuarios afectados.

Ostrom (1990, 90) enumeró las condiciones esenciales que ayudan a explicar el éxito de algunas instituciones en la administración de recursos de propiedad común, como los pesqueros; si bien, como menciona la autora, “esta lista de principios de diseño sigue siendo absolutamente especulativa”, creemos que son un punto de partida a tener en cuenta:

Límites bien definidos. El primer requisito de la acción colectiva de manejo es conocer qué unidades de recursos pesqueros se van a administrar, cuáles son sus límites, quiénes los harán y para quién.

Legislación específica en relación con las condiciones locales. Es necesaria una congruencia entre la legislación que regula la propiedad, uso y manejo de los recursos y las condiciones locales (recursos, ecosistemas, tecnología, condiciones económicas sociales, etc.).

Mecanismos flexibles para decisiones colectivas. Los mecanismos deben permitir que los interesados participen en la modificación de las normas que los afectan.

Seguimiento, control y vigilancia. Los interesados deben participar en todo el proceso de supervisión de las condiciones del recurso y del comportamiento de los usuarios.

Sanciones graduales. Las sanciones deben ser graduadas en relación con la gravedad de la infracción, la reincidencia y el contexto de la violación de las normas. Todos deben involucrarse en la imposición de sanciones a quienes violan las normas, los usuarios, los funcionarios o ambos.

Mecanismos de resolución de conflictos. Deben ser de bajo costo y accesibles a los usuarios y funcionarios para resolver los conflictos entre usuarios y entre funcionarios y usuarios.

Reconocimiento mínimo del derecho a organizarse. Las autoridades gubernamentales no deben desafiar el derecho de los usuarios a crear sus propias instituciones.

Bajo estos principios, es imprescindible tener mecanismos ágiles y accesibles a todos los beneficiarios para el manejo de conflictos. Estos mecanismos operan como un foro para examinar las diferencias en los intereses, verificar lo que pasa y animar a todos en la aplicación de las normas. La colaboración entre autoridades y usuarios es el nuevo signo dominante, (Ochoa *et al.*, 2001).

Finalmente, de acuerdo con FAO (1999, 58), “el organismo de ordenación debe identificar cuándo puede ser eficaz y sostenible adoptar una forma determinada de ordenación compartida”. En ese proceso, se evaluará caso por caso qué tipo de arreglo de cooperación permitirá conseguir las metas deseadas a largo plazo. Esta decisión debe basarse en el criterio del potencial existente para conseguir los siguientes objetivos:

- Mayor fiabilidad y precisión de los datos y la información.
- Reglamentos más adecuados y eficaces.
- Mayor aceptabilidad y cumplimiento de las medidas de ordenación.
- Menores costos de ejecución.
- Reducción de los conflictos.
- Mayor compromiso y participación de las partes interesadas.

También es preciso tener en cuenta las dificultades que plantea, muchas veces, la ordenación compartida, particularmente en las fases iniciales. Por ejemplo, deberá prestarse atención a los siguientes aspectos:

- Mayores necesidades de cambio o ajuste institucional que en los sistemas controlados totalmente por el Estado.
- Probable incremento de los costos de transacción, debido a la mayor duración de los procesos de negociación.
- Riesgo más elevado para los recursos si los usuarios no están adecuadamente organizados o no tienen la capacidad necesaria.
- Menor apoyo administrativo para la ejecución.
- Riesgo de que exista una mayor interferencia política o de grupos de presión a nivel local.

El desarrollo del conocimiento de los distintos componentes críticos del Sistema Pesquero, la gobernabilidad, los mecanismos y las capacida-

des para dirimir diferendos en la formulación y ejecución de las políticas pesqueras mejorará el tratamiento de los conflictos.

Análisis de Caso: Identificación de conflictos en la Pesca Artesanal Bonaerense

A partir de los estudios realizados por Errazti *et al.*, (2007), se identificaron los principales conflictos en la Pesca Artesanal Bonaerense que se presentan, en forma resumida, a modo de ejemplo. En el trabajo mencionado, se considera pesca artesanal toda pesquería de pequeña escala, cuyos límites van, desde la captura realizada con métodos artesanales hasta la llevada a cabo con embarcaciones de esloras de alrededor de 13 metros.

En el sector pesquero, cada interesado tiene su propia visión de la realidad, con su propio marco de referencia, lo que hace que algo que pueda ser significativo para un grupo no lo sea para otro. Por lo tanto, la guía objetiva que se sigue en la toma de decisiones es diferente para cada individuo o grupo: se basan en distintos conceptos de racionalidad.

La racionalidad económica ejerce influencia en la conducta y en las decisiones, pero es tan solo una de las fuerzas que inciden en el acto económico real; numerosas decisiones se toman considerando las costumbres, los hábitos, la fe y la intuición, entre otros aspectos. Al incorporar estos factores no económicos para explicar el comportamiento de los agentes económicos, surge la noción de racionalidad ampliada. Cada conflicto que surge en la pesca artesanal está vinculado a distintas racionalidades de los agentes económicos y, mediante el análisis de esa vinculación, es posible elaborar estrategias de intervención y gestión de los conflictos a los efectos de minimizarlos.

Los pescadores artesanales identifican la existencia de conflictos entre agentes privados y entre el gobierno y, además, advierten las diferencias entre los interesados privados y otros interesados sociales. Respecto de la disputa entre los interesados privados, se manifiestan por un lado los relacionados con el acceso al recurso y por el otro los relacionados con el mercado.

En relación con el Recurso

Migraciones y conflictos entre las pesquerías fresquera de altura, costera y artesanal

El aumento del esfuerzo pesquero, resultante del crecimiento de la flota industrial, y la disminución de la abundancia de sus principales especies objetivo forzaron a los industriales a derivar la capacidad excedente hacia los recursos costeros, para mantener rentabilidad, poniendo en riesgo especies como la corvina, la pescadilla y condriictios, entre otros, y perjudicando en forma directa al sector de la pesca artesanal.

Esto también provocó conflictos entre flotas **locales** y flotas **migrantes** que se trasladan fuera de sus zonas tradicionales de pesca (temporarias, estacionales, zafras), en busca del recurso. Durante la zafra invernal de la corvina rubia, las embarcaciones provenientes de los puertos de Mar del Plata y Quequén operan en los puertos de la zona norte: Ensenada, Río Salado y General Lavalle.

Este tipo de conflicto se origina en los derechos débiles de acceso y de uso.

Pesca prohibida

Otro tipo de conflicto, con características diferentes según la zona de pesca, está vinculado con el ingreso de embarcaciones costeras y de altura que realizan arrastre en áreas prohibidas para esas flotas. El conflicto por competencia sobre el recurso pesquero en la zona del Tratado del Río de la Plata, entre pescadores uruguayos y argentinos, surge por la falta de un sistema integrado de seguimiento, control y vigilancia.

Pesca artesanal y pesca deportiva

A los pescadores artesanales de Bahía San Blas y los Pocitos, sólo se les permite pescar un mes al año (octubre) y su especie objetivo es el gatu-zo. El resto del año, los pescadores se dispersan en trabajos transitorios; la actividad se desarrolla en la zona desde 1920 y muchos de los pescadores actuales son hijos y nietos de los pioneros. Sin embargo, la pesca deportiva tiene autorización para pescar durante todo el año, superando la captura

de la artesanal en un promedio de 5 a 1 y en forma indiscriminada (Néstor Roche, com. pers.). Este conflicto es el resultado de la inequidad en la distribución de derechos de uso (captura y esfuerzo) entre pesquerías.

En relación con el mercado

La competencia de la flota fresca de altura con las flotas de menor escala por las especies demersales costeras y las pelágicas afectó los precios de mercado de las especies objetivo de la flota artesanal. Estas flotas son también consideradas competidoras en los mercados, ya que en ciertas especies las grandes empresas sobre-almacenan la materia prima y no les compran a los pescadores artesanales, quienes no tienen infraestructura de almacenamiento, ni posibilidades de ubicar sus productos y tampoco de negociar precios y cantidades rentables. También existe una relación de dominación-dependencia entre el intermediario, quien impone los precios y, por tanto, controla el elemento decisivo de la cadena de comercialización del producto.

Los pescadores no están organizados para realizar la comercialización de primera venta, en general son aceptadores de los precios de los intermediarios y de los frigoríficos y plantas procesadoras; aunque se admite la conveniencia de la **formación de organizaciones** para mejorar el nivel de ingresos, (Errazti *et al.*, 1998).

En relación con la gobernabilidad

Respecto de los conflictos entre pescadores y gobierno, se evidencian los que se denominan conflictos de gobernabilidad. Los entrevistados coinciden unánimemente en que no ha existido en el ámbito nacional una política pesquera sostenible dirigida al sector artesanal, y que aspectos relacionados con la gobernabilidad como fallas en los controles, investigación, presupuesto público, calificación del recurso humano, gestión en general, impiden la aplicación eficaz de los instrumentos legales vigentes en las pesquerías artesanales; también perciben el rol del Estado argentino como **no proactivo**, ya que sólo reacciona ante los conflictos entre actores tratando de moderarlos, pero no ejerce su función de ordenador de manera clara, previsible y continua, generando, así, erráticas políticas de manejo.

La racionalidad económica, entendida en su sentido formal, es percibida por los pescadores artesanales como la fuente original de los conflictos entre agentes económicos y en definitiva también de las fallas mencionadas en la gobernabilidad. La racionalidad de la conducta individual, en su sentido restringido, conduce a cada agente económico a obtener el máximo provecho posible en el corto plazo, anticipándose a los demás; en tanto que la lógica social, conduce a una política conservacionista para no agotar el recurso y lograr el máximo beneficio social, sólo posibles a través de políticas de Estado proactivas.

Cuando se analizan las conductas asociativas por motivos de practicidad, al realizar operaciones de pesca conjunta, compartir tecnología y cooperar en la localización de cardúmenes o como reactivas ante la presencia de conflictos, queda reflejado cómo el comportamiento no sólo está guiado por razones exclusivamente económicas sino que se reconocen una pluralidad de motivaciones. La mayor parte de los pescadores valoran positivamente la importancia de las formas organizativas como solución a sus problemas fundamentales en aspectos de la comercialización, acceso al crédito necesario para ampliar su capital de trabajo, acceso a implementos y artes de pesca más productivos, satisfacción de las necesidades de capacitación en el oficio, de atención médica y beneficios de previsión social, (Errazti *et al.*, 1998), como así también para el establecimiento de áreas de manejo. Por lo tanto, la racionalidad relevante no queda restringida a la racionalidad económica sino a una concepción ampliada que incluya los factores no económicos que inciden en la toma de decisiones.

Para minimizar una gran parte de los conflictos pesqueros en la pesca artesanal, es necesario lograr una visión compartida de intereses. Se debe desarrollar un espíritu común y una cooperación en torno a objetivos compartidos no sólo económicos, dada la naturaleza del recurso pesquero y su situación actual. Se propone que las decisiones se adopten en un marco de una racionalidad consensuada que conduzca a situaciones satisfactorias para el sector.

En pesquerías artesanales es deseable realizar el manejo de los recursos basado en la comunidad; para ello, se requiere disponer de un marco para el análisis de los interesados y para el manejo de los conflictos.